



# Av Jonas Altinius

*I hvilken grad har «The responsibility to protect» (R2P) påvirket folkerettens regler om adgangen til bruk av militær makt mot andre stater? Åpner R2P for at stater kan bruke militærmakt uten FN-mandat, eller er det kun Sikkerhetsrådet som kan benytte seg av det? Disse problemstillingene vil bli belyst ved å se på fire konflikter som har utspilt seg i perioden etter at R2P ble introdusert, hvor maktbruken delvis har vært begrunnet med humanitære motiver eller R2P. Det gjelder Irak (2003), Georgia (2008), Libya (2011), og Syria (2017-2018).*

- I 2005 vedtok FNs generalforsamling «the responsibility to protect» (R2P) i resolusjon 60/1. R2P-resolusjonen slår fast at alle stater har et ansvar for å beskytte befolkningen mot folkemord, etnisk rensning, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.
- R2P-resolusjonen oppfordrer til at FNs sikkerhetsråd kan autorisere bruk av militær makt mot stater som ikke ønsker eller klarer å gi borgerne beskyttelse mot de

nevnte forbrytelsene, og vedtaket om R2P var derfor nybrotsarbeid innenfor folkeretten.

- Selv om R2P er «soft law» og ikke-bindende for Sikkerhetsrådet og statene, har R2P påvirket hvordan det internasjonale samfunnet ser beskyttelse av sivile som grunnlag for maktbruk både med og uten FN-mandat. Dette viser en analyse av de fire intervensjonene

## HAR R2P ENDRET FOLKERETTEN?

I hvilken grad har «The responsibility to protect» (R2P) påvirket folkerettens regler om adgangen til bruk av militær makt mot andre stater?<sup>1</sup> Åpner R2P for at stater kan bruke militærmakt uten FN-mandat, eller er det kun Sikkerhetsrådet som kan benytte seg av det? Disse problemstillingene vil bli belyst ved å se på fire konflikter som har utspilt seg i perioden etter at R2P ble introdusert, hvor maktbruken delvis har vært begrunnet med humanitære motiver eller R2P.<sup>2</sup> Det gjelder Irak (2003),<sup>3</sup> Georgia (2008), Libya (2011), og Syria (2017-2018).

Ved opprettelsen av FN i kjølvannet av første og andre verdenskrig var formålet å forhindre nye menneskelige lidelser ved å forby maktbruk mellom stater. Makt kunne bare anvendes i selvforsvar,<sup>4</sup> og på den måten skulle statenes suverenitet bidra til fred. FNs sikkerhetsråd ble gitt monopol på bruk av militær makt, men kun i tilfeller hvor det forelå trusler mot *internasjonal fred og sikkerhet*.<sup>5</sup> På 1990-tallet oppsto det imidlertid en rekke borgerkriger, hvor sivile ofte ble hardt rammet. FN-paktens regler om maktforbud hindret derfor i stor grad det internasjonale samfunnet fra å kunne gripe inn og beskytte sivile. R2P oppstod som følge av et ønske om å finne løsninger på fremtidige situasjoner som krevde beskyttelse av sivile.<sup>6</sup>

«The responsibility to protect» ble vedtatt i resolusjon 60/1 av FNs generalforsamling i 2005.<sup>7</sup> Resolusjonen om R2P slår fast at

enhver stat har et ansvar for å beskytte sin egen befolkning mot folkemord, etnisk rensning, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. I tilfeller hvor en stat ikke makter eller ønsker å gi befolkningen slik beskyttelse, og andre tiltak har vist seg utilstrekkelige, oppfordrer R2P-resolusjonen Sikkerhetsrådet til å autorisere makt for å beskytte sivile.

Spørsmålet blir derfor om FNs støtte til R2P og humanitære motiver som grunnlag for militærmakt, har påvirket hvordan statene bruker reglene om adgangen til bruk av makt. Med denne bakgrunnen vil insighten analysere de fire nevnte konfliktenes og vurdere hvilken rolle R2P spilte i Sikkerhetsrådets og statenes rettslige og politiske begrunnelse for bruk av makt.

Hvis beskyttelse av sivile trekkes frem som del av begrunnelsen for maktbruken, tilsier det at R2P kan ha påvirket hvordan beskyttelse av sivile vurderes som *legitim*,<sup>8</sup> eller også *lovlig* grunnlag for brudd på maktforbudet. Da er det interessant hvorvidt R2P eksplisitt trekkes frem eller om FNs støtte til R2P kan være en årsak til at beskyttelse av sivile generelt henvises til i større grad enn før. Hvis det er tilfellet, oppstår et annet spørsmål: ble autorisasjonen av maktbruk gjort i tråd med de kriteriene R2P stiller for bruk av militærmakt? Et av kriteriene er f.eks. at en av de fire nevnte forbrytelsene nevnt over (bl.a. folkemord) kan ramme eller rammer sivile.

Insighten vil ikke vurdere intervensjoner og mandater gitt med samtykke fra staten som tiltakene rammer. Samtykke fra staten gir FN eller en annen stat rett til å intervenere, og R2P eller humanitære motiver som grunnlag for maktbruk settes derfor ikke på spissen.

### Forbudet mot bruk av militær makt

FN-pakten oppstiller et forbud mot bruk av makt mot alle suverene stater og mot å blande seg inn i andre staters indre forhold.<sup>9</sup>

1 Definisjonen og innholdet av R2P er diskutert i folkerettslig litteratur. Spørsmålet behandles nærmere lengre ned. Med folkerettens regler om maktbruk siktes det til reglene i FN-pakten av 1945 (FN-pakten).

2 Det finnes andre konflikter, som FN-operasjonen i Elfenbenskysten i 2011 og Russlands annektering av Krim i 2014, hvor R2P og behovet for å beskytte sivile er nevnt som en del av grunnlaget for maktbruken, men av hensyn til insightens omfang avgrenses det mot ytterligere konflikter enn de fire som er nevnt her.

3 Krigen i Irak startet to år før FN vedtok R2P, men to år etter rapporten som introduserte R2P kom ut.

4 Staters rett til både individuelt og kollektivt selvforsvar følger av FN-pakten art. 51.

5 Sikkerhetsrådets kompetanse til å autorisere maktbruk følger av paktens kapittel VII jf. art. 39 og 42.

6 Bakgrunnen for R2P behandles nærmere under overskriften «Historikken bak R2P».

7 Generalforsamlingens resolusjon 60/1 av 24. oktober 2005 (UN Doc A/res/60/1) paragraf 138 og 139.

8 Med legitim menes moralsk eller etisk oppfatning.

9 Intervensjons- og suverenitetsprinsippets budskap om ikke-innblanding kommer bl.a. til uttrykk i art. 2 (1) og se f.eks. Ruud og Ulfstein 2011, s. 21-22.

Fortalen til FN-pakten nevner også alle enkeltindividers grunnleggende rettigheter. Ønsket om både å beskytte statenes suverenitet og enkeltindividers rettigheter kan skape friksjon. Hvis en stat selv utfører overgrep mot sivile, eller ikke makter å hindre slike overgrep, kan beskyttelse av sivile kreve intervensjon.

FN-paktens art. 2(4) oppstiller hovedregelen om at stater skal avstå fra trusler om eller bruk av makt mot andre stater. I følge art. 2(7) skal heller ikke FN intervenere i andre lands indre forhold. FN skal for eksempel ikke blande seg inn et lands valg av regjering eller veibygging. R2P handler om å beskytte grunnleggende menneskerettigheter, som retten til liv og forbudet mot tortur. Tradisjonelt ble menneskerettighetsspørsmål sett på som statenes interne anliggender, og noe FN og andre land skulle avstå fra å blande seg i.<sup>10</sup> De siste 20 års utvikling viser imidlertid at dette ikke lengre er tilfellet.<sup>11</sup>

### FN-resolusjoner: «hard law» vs. «soft law»

Folkeretten består av suverene stater uten en overordnet lovgivningsmyndighet, og stater må dermed samtykke til rettslig bindende avtaler. Folkerettens primærkilder er traktater og sedvaner, men vedtak fra internasjonale organisasjoner kan også være rettslig bindende hvis stater har gitt dem myndighet til det.<sup>12</sup> Rettslig bindende traktater og vedtak omtales gjerne som «hard law», i motsetning til ikke-bindende avtaler og vedtak som kalles «soft law».

FNs Generalforsamling, som består av samtlige av de 193 medlemslandene, er i hovedsak et politisk organ, og vedtakene de treffer er eksempler på «soft law». FNs Sikkerhetsråd bedriver i større grad både politikk og juss, i og med at rådet er gitt kompetanse til å binde statene rettslig via sine resolusjoner. Bindende resolusjoner fra Sikkerhetsrådet er å anse som «hard law», mens generalforsamlingens resolusjon om R2P er et eksempel på «soft law».

Hovedansvaret til Sikkerhetsrådet er å sørge for opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet,<sup>13</sup> og håndtere eventuelle trusler og brudd mot freden, jf. FN-paktens kapittel VII art. 39. Rådet har rettslig kompetanse til å autorisere maktbruk, men bare hvis det er forhold som utgjør en trussel eller er brudd på internasjonal fred og sikkerhet.<sup>14</sup> Selv om Sikkerhetsrådet må forholde seg til ordlyden i FN-pakten, har de vide fullmakter til å definere hva som utgjør en slik trussel.<sup>15</sup>

Tidligere var oppfatningen at bare grenseoverskridende konflikter utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Interne forhold, som overgrep mot sivile og andre alvorlige menneskerettighetsbrudd, kunne ikke utløse kapittel VII-resolusjoner etter som det ikke ble ansett å utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. I tilfeller hvor Sikkerhetsrådet viser til R2P ved autorisasjon av makt, indikerer dette en utvikling i retning av at forbrytelser mot sivile også kan anses som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. R2P kan med andre ord påvirke tolkningen av de rettslige vilkårene i FN-pakten som regulerer når maktbruk kan godkjennes. Det er i så fall et eksempel på at «soft law» påvirker «hard law».

10 Thomas M. Franck, *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge 2002, s. 16-18 (Franck 2002) eller Vidar Helgesen, *Til krig for menneskerettighetene: legaliteten av FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon*, Oslo 1999, s. 21 (Helgesen 1999).

11 Se for eksempel Sikkerhetsrådets resolusjoner om beskyttelse av sivile i Libya og Elfenbenskysten fra 2011.

12 Dette følger av Statuttene for The International Court of Justice (ICJ) av 26. juni 1945. art. 38. Bestemmelsen er formelt bare bindende for rettsanvendelsen til ICJ, men regnes å gi et uttrykk for rettskildene i folkeretten. Når det gjelder vedtak fra internasjonale organisasjoner er ikke slike nevnt i statuettene til ICJ art. 38, men indirekte har de grunnlag i traktat eller annen form for samtykke som gir organisasjonen slik kompetanse Jf. ICJ statuettene art. 38 (1) (a) og Ruud og Ulfstein 2011, s. 26.

13 Jf. FN-paktens art. 24 (1).

14 Jf. FN-pakten art. 39 og 42.

15 Se f.eks. Franck 2002, s. 6 og Rosalyn Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford 1964, s. 66.

## Historikken bak R2P

R2P springer ut fra begrepet om humanitær intervensjon,<sup>16</sup> som innebærer en militær inngripen i annen stat for å beskytte sivile og menneskerettigheter.<sup>17</sup> Maktbruk på grunnlag av humanitære motiv har lange historiske røtter,<sup>18</sup> men har helt frem til 1990-tallet ikke blitt sett på som lovlig, hverken på grunn av moral eller statspraksis.<sup>19</sup>

Det var først i løpet av 1990-tallet at synet på suverenitet virkelig ble utfordret. Dette kom delvis som en følge av troen på en mer harmonisk verden etter det kalde krigens slutt, samtidig som det oppsto flere borgerkriger med utstrakte overgrep mot sivile.<sup>67</sup> FN var ikke i stand til å håndtere krisene i Rwanda, Srebrenca eller Somalia. I Somalia autoriserte FN imidlertid historiens første fredsopprettende mandat som tillot bruk av makt under kapitel VII for å sikre at bl.a. humanitær hjelp kom frem.<sup>20</sup> Mandatet var ikke like omfattende som Libya-resolusjonen i 2011, men viser at utviklingen gikk i retning av at FN var villig til å bruke makt og intervenere i nasjonale kriser som ikke var grenseoverskridende. I Kosovo handlet NATO uten FN-mandat for å beskytte sivile, i det som er et av få eksempler på en humanitær intervensjon. Selv om flere mener operasjonen i Kosovo var folkerettsstridig, er det nokså bred enighet om at operasjonen likevel var legitim på grunn av behovet for å beskytte sivile og rådets manglende evne til å handle kollektivt.<sup>21</sup>

Det var med denne bakgrunnen daværen-

de FNs generalsekretær Kofi Annan oppfordret verdenssamfunnet til å finne løsninger for lignende fremtidige situasjoner, som kunne ivareta behovet for å hjelpe sivile i krise og sikre FNs rolle som konfliktløser.<sup>22</sup> Ideen om «The responsibility to protect» kom som en respons på oppfordringen. I september 2000 opprettet Canada «the International Commission on Intervention and State Sovereignty» («ICISS»);<sup>23</sup> ICISS-kommisjonen etablerte begrepet R2P og drøfter begrepets innhold og rekkevidde.

Generalforsamlingen bygde i stor grad på ICISS-rapporten da de i 2005 ga sin støtte til R2P i resolusjon 60/1.<sup>24</sup> Som nevnt over, er ikke R2P-resolusjonen fra Generalforsamlingen bindende, slik at hverken Sikkerhetsrådet eller statene må følge dens innhold.<sup>25</sup> Flere har drøftet om R2P eller humanitær invasjon har oppnådd status som sedvane, men dette er i hovedsak avkreftet.<sup>26</sup> Derfor er det naturlig å anse R2P-resolusjonen som en politisk erklæring. Innholdet er politisk, men består av både rettslige og moralske normer.

16 Jf. ICISS-rapporten, s. 11.

17 Ruud og Ulfstein 2011, s. 102.

18 Ser man nærmere på R2P er det lett å dra paralleller til *rettferdig krig tradisjonen*, som har sine røtter i moralfilosofi og kristen etikk mange hundre år tilbake. Her stilles det lignende krav til krigføring som det R2P gjør, noe som viser at slike tanker har en lang tradisjon.

19 Gareth Evans, "The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm", i *Theorising the Responsibility to Protect*, redigert av Ramesh Thakur og William Maley, Cambridge 2015, s. 17 (Evans 2015).

20 Sikkerhetsrådets resolusjon 814/1993 (26. mars 1993) UN Doc S/res/814.

21 Legitimiteten av intervensjonen ble senere underbygd av et mandat for operasjonen fra Sikkerhetsrådet, se Sikkerhetsrådets resolusjon 1244/1999 (10. juni 1999) UN Doc S/res/1244.

22 FNs Generalsekretær Kofi Annan, *We the Peoples*, New York 2000 (Millennium Report).

23 Rapporten var den første av mange av lignende karakter som fikk politisk oppslutning, se f.eks American Writing Corporation, *Human Development Report 1994*, utnevnt av FN, New York 1994 eller Kofi Annan, "Two Concepts of Sovereignty", *The Economist*, 18. september 1999, s. 49-50.

24 Sikkerhetsrådet anerkjente også R2P like etter, men vedtok det ikke i sin helhet, se resolusjon 1674/2006 (28. April 2006) UN Doc S/res/1674.

25 ICJ statuttene art. 38.

26 Den dominerende oppfatningen om R2P er at det er en politisk målsetning og et normsystem som sier noe om hvordan stater og det internasjonale samfunnet burde opptre under visse omstendigheter. Se i denne retning f.eks. Thakur og Maley, *Theorising the Responsibility to Protect*, redigert av Ramesh Thakur og William Maley, Cambridge 2015, s. 10, Bruno Pommier, "The Use of Force to Protect Civilians and Humanitarian Action: The Case of Libya and Beyond", *International Review of the Red Cross*, Vol. 93 nr. 884 (2011), s. 1066, den norske Libya-rapporten s. 52 og Kjetil Mujezinovic Larsen, "R2P", i Store norske leksikon, 2016, hentet 20. november 2018 fra <https://snl.no/R2P>. Det er også viktig å skille R2P fra Protection of Civilians (PoC), som er et konsept kun for selve gjennomføringen av operasjoner. PoC behandles ikke videre i oppgaven.



## Hva er innholdet i R2P?

Ordlyden i paragraf 138 og 139 av resolusjon 60/1 vedtatt av FNs Generalforsamling i 2005 i lyder slik:

Each individual State has «The responsibility to protect» its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, (...). The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility (...).

The international community, through the United Nations, has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate (...).

Resolusjonen slår fast at ethvert land er ansvarlig for å beskytte egen befolkning mot alvorlige overgrep, og statene forplikter seg til å hjelpe hverandre med dette om nødvendig.<sup>27</sup> R2P omtales som et *ansvar til å beskytte sivile*, i motsetning til en rett til å intervenere. Et sentralt formål med etableringen av R2P var å skape avstand til begrepet humanitær intervensjon, som i stor grad ble assosiert med bruk av militærmakt.<sup>28</sup> Samtykke fra et lands myndigheter tillater andre stater å hjelpe, også med militærmakt, hvis nødvendig. Teksten inneholder imidlertid ikke noe

som tilsier at stater alene eller bilateralt kan intervenere for å beskytte sivile.

R2P innebærer likevel en utfordring av staters suverenitet, i og med at resolusjonen taler for at Sikkerhetsrådet bør vurdere overgrep mot sivile som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. En slik forståelse av FN-pakten har tidligere vært omstridt, og pådriverne bak R2P ønsket nok å påvirke hvordan Sikkerhetsrådet og det INTERNASJONALE samfunn så på dette spørsmålet. Det har vært stilt spørsmål om R2P kan være et selvstendig grunnlag for bruk av makt av Sikkerhetsrådet, eller om beskyttelse av sivile må innfortolkes i hva som er en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i artikkel 39. Sikkerhetsrådet avklarte dette da de valgte den sistnevnte løsningen i Libya-resolusjonen i 2011. Videre fremkommer det at det kun er sivile som skal beskyttes. Overgrep som eventuelt skulle finne sted mot militære styrker eller opprørere i en væpnet konflikt, omfattes derfor i utgangspunktet ikke av R2P.

I paragraf 139 kommer det frem hvilke forbrytelser som utløser en R2P-situasjon. Dette er folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensning og forbrytelser mot menneskeheten.<sup>29</sup> Alle handlingene bryter med grunnleggende menneskerettigheter, som retten til liv eller forbudet mot tortur. Paragraf 139 oppfordrer rådet til å ta i bruk en rekke tiltak som respons på eller i forkant av forbrytelsene. Det forutsettes også at kun Sikkerhetsrådet kan autorisere maktbruken og at dette må være siste alternativ i en konkret vurdering.

Resolusjonen om R2P sett i sammenheng med FN-pakten og øvrige kilder utkrystalliserer fem kriterier som bør være oppfylt før maktbruk kan autoriseres for å beskytte sivile.<sup>30</sup> For det første må truslene mot befolkningen være en R2P-situasjon. Bare maktbruk for å utøve beskyttelse mot slike

27 Resolusjonen bygger i stor grad på ICISS-rapporten fra 2001, utformet av flere anerkjente folkerettsjurister. I tillegg har FN drøftet R2P i 2009, samt at R2P er behandlet i folkerettslig litteratur. I 2009 presenterte FN en rapport om R2P og delte erklæringen inn i tre pilarer. Pilarene er (1) Forebygging, (2) reaksjon og (3) gjenoppbygning. Se Rapport fra FNs Generalsekretær Ban Ki-moon, Implementing the Responsibility to Protect, 2009 (UN Doc A/63/677) s. 2.

28 Endringen av retorikken til et ansvar om å beskytte ble gjort i håp om bredere internasjonal støtte, ved at fokuset rettes mot forebyggende tiltak og ikke maktbruk, jf. ICISS-rapporten, s. 11-12.

29 Det er de samme forholdene som The International Criminal Court (ICC) har jurisdiksjon i, jf. Roma-statuttene om den internasjonale straffedomstol art. 5.

30 Kanoniseringen av kriteriene er i stor grad inspirert fra ICISS-rapporten. Kriteriene ligner også de som stilles i læren om rettfærdig krig, som har røtter i moralfilosofi og kristen etikk flere hundre år tilbake.

trusler vil derfor være et legitimt motiv. For det andre skal øvrige tiltak være uttømt, som f.eks. økonomiske sanksjoner eller advarsler. For det tredje bør intervensjonen være proporsjonal, slik at maktbruken står i stil med truslene som foreligger. For det fjerde er det rimelig å stille et krav om at maktbruken bør kunne føre til flere positive enn negative konsekvenser for de sivile.<sup>31</sup> For det femte kreves det mandat fra FNs sikkerhetsråd.<sup>32</sup>

Vurderingen av om kriteriene er oppfylt, må tas på tidspunktet for autorisasjonen av maktbruken. Det er informasjonen tilgjengelig på dette tidspunktet som er relevant.

### Intervensjonene i Irak, Georgia, Libya og Syria

USAs intervensjon av Irak i 2003 må ses i sammenheng med Gulfkrigen i 1990. I 1990 invaderte Irak nabolandet Kuwait og Sikkerhetsrådet åpnet for bruk av makt mot Irak dersom styrkene ikke trakk seg tilbake.<sup>33</sup> Kravene ble ikke oppfylt og USA angrep i januar 1991 irakiske styrker og presset dem tilbake over grensen. Det ble inngått en "våpenhvileresolusjon" med tyngende vilkår for Irak som blant annet innebar krav om nedrustning og inspeksjoner fra internasjonale kontrollører.<sup>34</sup>

Nesten 10 år senere var hverken FN eller USA tilfreds med Iraks nedrustning. I tillegg hadde krigen mot terror blitt et nytt fenomen. En ny resolusjon 1441 (2002) ga Irak en siste mulighet til å etterleve kravene, men uten at maktbruk ble autorisert. I tiden som fulgte oppsto det uenighet om hvorvidt Irak faktisk fulgte kravene, noe som førte til at Sikkerhetsrådet ikke ville åpne for maktbruk. USA gikk likevel inn i Irak den 14. april 2003 med støtte fra blant annet britene. Saddam ble veltet forholdsvis raskt, og operasjonen gikk over i en "stabiliseringsfase" hvor styrker under amerikansk ledelse ble værende igjen i landet.

### R2P og amerikansk maktbruk i Irak

Spørsmålet er i hvilken grad humanitære argumenter og R2P påvirket amerikanernes valg om å bruke militærmakt i Irak. Sentrale momenter i vurderingen er om R2P virker å ha bidratt til at USA autoriserte militærmakt, og om andre land virker å ha utvist aksept eller avstått fra å reagere på maktbruk, selv om denne var uten FN-autorisasjon.<sup>35</sup>

Intervensjonen i Irak ble som kjent ikke autorisert av Sikkerhetsrådet, og virker heller ikke å kunne legitimeres som selvforsvar. Iraks mislykkede tilfredsstillelse av kravene fra resolusjon 1441 (2002) kan tvilsomt regnes som et "armed attack", vilkåret for selvforsvar.<sup>36</sup> I forkant av intervensjonen syntes USA hovedsakelig å lene seg på resolusjonen som tillot dem å angripe Irak under Gulfkrigen. Amerikanerne hevdet, nokså alene,<sup>37</sup> at resolusjonen var reaktivert som følge av Iraks manglende samarbeidsvilje med FN.<sup>38</sup> USA hevdet også at et angrep var nødvendig som følge av Iraks påståtte besittelse av masseødeleggende våpen og nære tilknytninger til terrornettverket Al-Qaida.<sup>39</sup>

I tillegg hadde USAs utenriksminister Colin Powell uttalt i oktober 2002 at USA hadde samme rett til å bruke makt i Irak som de hadde i Kosovo.<sup>40</sup> I og med at grunnlaget i Kosovo var humanitær intervensjon, er det nærliggende å tolke Powells uttalelse som at det samme grunnlaget kunne påberopes ovenfor Irak. Det kom likevel ingen formell påberopelse om humanitær intervensjon eller R2P i forkant av maktbruken.

35 Problemstillingen blir den samme under alle konfliktene, men dette gjentas ikke videre i teksten.

36 For samme konklusjon se også f.eks. Marc Weller, "The Iraq War – 2003", redigert av Oliver Corten og Tom Ruys, *The Use of Force in International Law*, Oxford 2018, s.651 (Weller 2018).

37 Amerikanerne fikk overtalt Storbritannia til også å legge en slik tolkning til grunn. Senere kom det ut innrømmelser fra sentrale personer i den rettslige avdelingen hos Britene om at en slik tolkning antagelig ikke var riktig, jf. f.eks. Weller 2018, s. 649.

38 Brev datert 20. mars 2003 fra den permanente representanten FN fra USA, adressert til Sikkerhetsrådets president (21. mars 2003) UN Doc S/2003/352.

39 Ramesh Thakur, *The Responsibility to Protect*, Cambridge 2011, s. 151 (Thakur 2011).

40 Se f.eks. State Department Press releases & documents, intervju på ABC med George Stephanopoulos og utenriksminister Powell (20. oktober 2002).

31 Evans 2015, s. 22.

32 FN-pakten art. 2 (4), 2 (7) og resolusjonen om R2P.

33 Sikkerhetsrådets resolusjon 678/1990 (UN Doc S/res/678).

34 Sikkerhetsrådets resolusjon 687/1991 (UN Doc S/res/687).

I etterkant av intervensjonen kom det imidlertid flere uttalelser fra USA og Storbritannia som pekte i retning av humanitær intervensjon.<sup>41</sup> Man snakket nå om "frigjøringen av Irak" og "tyrannen Saddam".<sup>42</sup> Noen mener en slik endring i argumentasjonen ble gjort fordi andre begrunnelser for maktbruken som ødeleggelse av masseødelegglesesvåpen, Saddams bånd til terrornettverk og demokratisering, så ut til å bli vanskelig å forsvare.<sup>43</sup>

Fra norsk side var det enighet om at det ikke forelå et FN-mandat for maktbruken. Regjeringen mente likevel at det *ikke* nødvendigvis betydde at invasjonen var i strid med folkeretten.<sup>44</sup> Noen ytterligere redegjørelse kom ikke. Sikkerhetsrådet og flere store internasjonale organisasjoner fordømte derimot intervensjonen. Nesten ingen stater så på krigen som lovlig etter folkeretten eller legitim på grunn av humanitære behov.<sup>45</sup>

### *Ble maktbruken autorisert i tråd med R2P-kriteriene?*

Spørsmålet avhenger av en helhetsvurdering. Som nevnt over er det fem kriterier som bør være oppfylt før maktbruk anvendes for å beskytte sivile: (1) en av de fire forbrytelsene må true sivile, (2) andre tiltak enn maktbruk må være uttømt, (3) maktbruken må fremstå proporsjonal, (4) maktbruken bør lede til flere positive konsekvenser enn negative, og til slutt (5) FN-mandat.<sup>46</sup>

Det var ingen anklager eller rapporter om overgrep eller vold mot sivilbefolkningen i Irak på tidspunktet før intervensjonen.

<sup>47</sup> Kriteriet om at det må foreligge *alvorlige*

*trusler* mot sivile på tidspunktet for maktbruken virker derfor ikke være oppfylt. Det taler også isolert sett for at intervensjonen ikke hadde først og fremst hadde et humanitært motiv.

En av grunnene til at FNs sikkerhetsråd ikke ville gi USA mandat til å invadere Irak, var fordi de mente det fortsatt var mulig å løse konflikten med andre tiltak enn krig. Det taler for at også kravet om at *alle tiltak må være uttømt* ikke er oppfylt. Det samme gjelder kriteriet om *FN-mandat*, i og med at Sikkerhetsrådet ikke hadde gitt USA rett til å bruke makt mot Irak.

Vurderes intervensjonen etter R2P-kriteriene vil kravet til *proporsjonalitet* heller ikke være oppfylt. De vage humanitære argumentene USA fremsatte i forkant av krigen kan ikke forsvare en R2P-intervensjon. En annen sak er om krigen kan anses proporsjonal hvis det legges til grunn at USA trodde Saddam hadde atomvåpen.

Hvorvidt invasjonen var egnet til å medføre flere *positive enn negative konsekvenser*, er mer tvilsomt. Beslutningstakerne må dømmes ut i fra informasjonen de hadde tilgjengelig på tidspunktet for intervensjonen, noe som gjør en sikker konklusjon vanskelig. Hvis amerikanske politikere trodde Saddam hadde atomvåpen, kan det gi et stort handlingsrom for maktbruk, i og med at de negative konsekvensene av å ikke bryte inn kan bli store. Isolert sett er det likevel ikke noen humanitære grunner som taler for at intervensjonen skulle føre til flere positive enn negative konsekvenser. Dette underbygges blant annet av uttalelser om at hvis det var et mål å bygge opp det irakiske samfunnet etter regimeskiftet, så var antallet soldater, ca. 150. 000, alt for lavt.<sup>48</sup> Det var også sannsynlig at regimeskiftet ville føre til sivile uroligheter mellom de ulike etniske og religiøse gruppene i landet. Hvis krigen skulle bedre befolkningens kår i Irak, ble det nokså tidlig

41 Se bl.a. Thakur 2011, s. 151 og Ken Roth, "Was the Iraq War a Humanitarian Intervention?", *Journal of Military Ethics*, Vol. 2 nr. 2, 2006, s. 85 (Roth 2006).

42 Se bl.a. Partha Chatterjee "Empire after Globalization", *Economic and Political Weekly*, Vol. 39 nr. 37, 2004.

43 Se Jutta Brunnee og Stephen Toope, "The use of Force: International Law After Iraq", *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 nr. 4, 2004 s. 802, Thakur 2011, s.151 og Roth 2006, s. 85.

44 Stortingsforhandlinger 2001-2002, 7a, Tidende s., 8. november 2001 – Redegjørelse av statsministeren om Irakspørsmålet, s. 2295 flg.

45 Weller 2018, s. 650.

46 Spørsmålet blir også det samme under de øvrige konfliktene, så dette gjentas ikke.

47 Se f.eks. Andreas Paulus, "The war against Iraq and the

future of international law: Hegemony and Pluralism", *Michigan Journal of International law*, Vol. 25 nr. 3, 2004, s. 713. I artikkelen legges det til grunn at det bare er pågående eller nærstående grove krenkelser av menneskerettighetene som kan legitimere en R2P/humanitær intervensjon.

48 Roth 2006, s. 13.

klart at dette ikke kom til å lykkes.<sup>49</sup>

Ingen av R2P-kriteriene virker altså å ha vært oppfylt når det gjelder amerikanernes intervensjon i Irak. Kriteriet om positive konsekvenser kan imidlertid diskuteres.

### Georgia 2008

Sør-Ossetia er formelt en region i Georgia, men har krevd selvstendighet helt siden oppløsningen av Sovjetunionen. Det har ført til konflikt med Georgias sentralmyndigheter, og til at både FN-styrker og russiske fredsstyrker har vært tilstede i regionen. I tiden før krigen med Russland fikk stadig flere borgere i regionen russisk pass.<sup>50</sup> Da georgiske styrker tok seg inn i Sør-Ossetia og startet et større artilleriangrep mot regionen, svarte Russland militært. Russiske styrker tok seg etter hvert langt inn i Georgia og bidro til de facto løsrivelsen av både Sør-Ossetia og Abkhazia, før de trakk seg tilbake.<sup>51</sup>

### R2P og Russlands maktbruk i Georgia

Sikkerhetsrådet autoriserte ikke maktbruk i forkant av konflikten, men diskuterte situasjonen ved flere anledninger. Russland og Georgia hadde ulike versjoner av hendelsesforløpet og hvem som var den aggressive part. En objektiv FN-kommisjon konkluderte i etterkant med at Georgia først brukte makt ved å gjennomføre et større artilleriangrep mot Sør-Ossetia.<sup>52</sup>

Georgisk maktbruk i eget land gir likevel ikke Russland noen rett til å intervenere. Russlands begrunnelse for maktbruken fulgte ikke ett spor, men utviklet seg under og etter konflikten. Både retten til selvforsvar og retten til å beskytte egne borgere i utlandet og militære styrker i utlandet, ble nevnt.<sup>53</sup> Russland kom også med argumenter som

henviste direkte til R2P. I Sikkerhetsrådet uttrykte Russland at de ville beskytte sine borgere i samsvar med russisk og internasjonal rett. Videre ble det påstått at Georgia utførte folkemord, etnisk rensning og angrep russiske fredsstyrker, noe som krevde beskyttelse av sivile.<sup>54</sup>

Russlands utenriksminister Sergey Lavrov var enda klarere i sin tale og sa at handlingene som foregikk i Georgia var Russlands utøvelse av deres «Responsibility to protect». Han omtalte R2P som en doktrine som blir brukt hver gang noen ser problemer i Afrika, og at R2P uansett fulgte av den russiske grunnloven.<sup>55</sup> Dmitrij Medvedev, som var president under konflikten, uttalte i november samme år at Russland «had to intervene to (...) prevent a humanitarian catastrophe. We acted in accordance with international law».<sup>56</sup>

Innledningsvis møtte ikke Russlands maktbruk særlig sterk kritikk, og flere land avsto fra å kalle den brudd på internasjonal rett.<sup>57</sup> Dette kan tolkes som at stater var tilbøyelige til å akseptere maktbruk for beskyttelse av sivile, selv uten FN-mandat. Normalt ville russisk krig på georgisk jord blitt møtt med sterk fordømmelse. Etterhvert fikk likevel Russland kritikk for utfallet av konflikten og det ble stilt spørsmål rundt Russlands motiver for krigen.

Uttalelsene fra Russland i forbindelse med konflikten viser at de trakk frem R2P som en sentral del av grunnlaget for maktbruken i Georgia. Russland knyttet R2P både til behovet for å beskytte styrker i utlandet, samt behovet for å beskytte sivile mot folkemord og etnisk rensning. For beskyttelse av egne militære styrker vil ikke prinsippet om

49 Roth 2006, s. 13.

50 Også i forkant av annekteringen av Krim og utbruddet av konflikten i øst-Ukraina var det en økning av borgere som fikk utsendt russisk pass i tiden før konflikten brøyt ut.

51 Christine Gray, «Self-determination and the break-up of the Soviet Union», *Yearbook of European Law*, Vol. 12 nr. 1, 1992, s. 465.

52 The Independent International fact-finding mission on the Conflict in Georgia, 2009.

53 Brev datert 11. august 2011 fra Russlands permanente representant til FN, adressert til Sikkerhetsrådets president (UN Doc S/2008/545).

54 UNSC Verbatim Record (10 august 2008) UN Doc S/PV.5953.

55 Russlands utenriksminister Sergey Lavrov i intervju med BBC, Moskva, 9. august 2008, hentet 1. september 2018 fra [www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/off\\_news/090808/newen2.htm](http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/off_news/090808/newen2.htm).

56 President i Russland Dmitry Medvedev i uttalelse angående 22 Russia-EU Summit den 14. november 2008, hentet den 5 september fra <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/48301>.

57 F.eks. Japan, Bulgaria, Belgia, Canada og Tyskland, jf. UNSC Verbatim Record (10 august 2008) og Christine Gray, «The Conflict in Georgia – 2008», redigert av Oliver Corten og Tom Ruys, *The Use of Force in International Law*, Oxford 2018, s.718 og s. 721 (Grey 2018).



beskyttelse av sivile komme til anvendelse. Folkemord er derimot forbrytelser i kjernen av R2P, noe som kan ha påvirket fraværet av kritikk mot russerne innledningsvis i konflikten.

### *Ble maktbruken autorisert i tråd med R2P-kriteriene?*

Kriteriet om FN-mandat var ikke oppfylt ved intervensjonen. Anklagene om folkemord og etnisk rensning taler likevel for at R2P-kriteriet om alvorlige forbrytelser mot sivile var oppfylt. Det taler også for at maktbruken hadde et humanitært motiv. Hverken Russland eller andre har imidlertid fremmet informasjon som i overbevisende grad taler for at påstandene som ble fremsatt er korrekte. Russlands påstander om tusenvis av drap har senere blitt tilbakevist.<sup>58</sup> Det virker derfor som R2P-kriteriet om alvorlige forbrytelser mot sivile ikke var til stede i Georgia-krigen. På den andre siden er det vanskelig å si noe sikkert om hvilket informasjonsgrunnlag beslutningstakerne i Russland hadde. Trodde de at det foregikk folkemord, eller ble slik argumentasjon brukt vikarierende for andre interesser?

Russland vil hevde at videre forhandlinger i Sikkerhetsrådet ikke ville løst situasjonen, og at andre midler enn maktbruk derfor var uttømt. Rapporter om at Georgia startet maktbruken underbygger dette. Kriteriene om proporsjonalitet og overvekt av positive konsekvenser kan også synes å være oppfylt, men bare under forutsetningen om at påstandene om folkemord og angrep på sivile var noe russiske myndigheter trodde utspilte seg. Hvis det er tilfellet, kan kanskje både de russiske angrepene og den midlertidige okkupasjonen av deler av Georgia forsvares.

Russland har imidlertid ikke fremmet informasjon som tilsier at et slikt faktum skal legges til grunn. I det tilfellet slike forbrytelser ikke ble begått, og russiske myndigheter var klar over dette, vil det innebære at ingen av R2P-kriteriene var oppfylt.

### **Libya 2011**

Som del av den arabiske våren, oppsto det den 15. februar 2011 demonstrasjoner mot president Gaddafi i Libya. Den 23. februar hadde opprørerne tatt over deler av landet, inkludert hovedstaden, og landet var i borgerkrig.<sup>59</sup> Den 26. februar krevde Sikkerhetsrådet via resolusjon 1970/2011 umiddelbar stopp av volden mot sivile og advarte Gaddafi mot å fortsette angrepene, i tillegg ble det iverksatt våpenembargo og andre tiltak mot Libya.<sup>60</sup> Resolusjonen fikk liten effekt og Gaddafi så ut til å forberede et større angrep mot opprørerne i byen Benghazi, noe som medførte bekymringer om store sivile tap.<sup>61</sup> Den 17. mars vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1973/2011 som autoriserte bruk av makt.<sup>62</sup> Dagen etter hevdet Gaddafi at militære operasjoner var stoppet, noe som ble tilbakevist at vestlig land. Neste dag begynte den militære intervensjonen ledet av USA og senere av NATO. Borgerkrigen ble erklært avsluttet 23. oktober 2011.<sup>63</sup>

### *Autorisasjonen av maktbruk i Libya*

Den 17. mars 2011 stemte sikkerhetsrådet for resolusjon 1973/2011, og autoriserte via den intervensjonen i Libya. Paragraf 4 autoriserer medlemslandene til å iverksette "all necessary means" for å beskytte sivile som trues av angrep. Betegnelsen "all necessary means", er en standardformulering som rådet ofte benytter for å autorisere militærmakt. Fra norsk side ble det slått fast at det var Gaddafi og hans regime som utgjorde den primære trusselen mot sivile.<sup>64</sup> Denne forstå-

58 Gareth Evans, "Russia, Georgia and the R2P", *Amsterdam Law Forum* Vol. 1 nr. 2, 2009 (Evans 2009).

59 FN-sambandet, "Libya" på FN-sambandets nettsider, 2018, hentet 29. oktober 2018 på <https://www.fn.no/Konflikter/Libya>, (FN-sambandet om Libya 2018).

60 Sikkerhetsrådets resolusjon 1970/2011.

61 Se for eksempel Storbritannias stemmeforklaring i forbindelse med resolusjon 1973/2011, 17. mars 2011. Tilgjengelig på <https://www.gov.uk/government/news/united-nations-security-council-resolution-on-libya-no-fly-zone-has-been-approved>. Gaddafis tale den 22. februar 2011 gjorde verdenssamfunnet bekymret for et potensielt folkemord. Gaddafi omtalte opprørerne som «rotter», og truet med å rense Libya for fiender ved å rense «hus for hus», se f.eks. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12544624>.

62 Sikkerhetsrådets resolusjon 1973/2011.

63 FN-sambandet om Libya 2018.

64 Skriv fra Forsvarsdepartementet, *Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i JTF Odyssey*

elsen virker å ha vært delt av det internasjonale samfunnet.

Autorisasjonen av maktbruken knyttes direkte til beskyttelsen av sivile og var et stort gjennombrudd for R2P. Selv om resolusjon 1973/2011 stadfestet R2P som tolkningsgrunnlag for vilkårene for maktbruk, er ikke R2P et selvstendig rettsgrunnlag for Libya-operasjonene. Det folkerettslige grunnlaget for intervensjonen bygger på resolusjon 1973/2011 og rådets kompetanse til å iverksette militære tiltak ved trusler mot internasjonal fred og sikkerhet, jf. art. 39. Sikkerhetsrådets forståelse av R2P er bindende, og Libya-resolusjonen viser at R2P ikke er et eget rettslig grunnlag for maktbruk hverken for rådet eller andre stater uten FN-mandat, men noe som kan påvirke rådets tolkning av reglene om maktbruk.

Det har vært diskusjon rundt R2P-mandatets rekkevidde og om NATO gikk utenfor de rammene som ble gitt. Kunne NATO bare angripe styrker som var direkte involvert i angrep mot sivile, eller også øvrige deler av regimets militære kapasitet? Resolusjonen åpner for begge løsningene, men utelukker ikke at angrep mot regimets øvrige styrker kan være lovlig, så lenge de anses å utgjøre en trussel mot sivile. Begrensningen ligger i at angrepene må være begrunnet i beskyttelse av sivile og ikke andre motiver. Norske myndigheter delte denne oppfatningen, og mente at mandatet ikke ga grunnlag for å etterstrebe regimeskifte.<sup>65</sup> Det innebar at så lenge Gaddafi ble ansett for å ha et ønske og en potensiell evne til å angripe sivile, kunne angrepene rettes mot alle regimets militære installasjoner.

Som det påpekes i den norske Libya-rapporten, vil slike angrep i lengden svekke regimets evne til å overleve, og regimeskifte kan derfor bli en "sidevirkning" av mandatets formål om å beskytte sivile. Det vil si at regimeendring ikke nødvendigvis medfører folkerettsbrudd. Stemmeforklaringene fra statene i forbindelse med resolusjonen

utelukker heller ikke regimeendring som sidevirkning, men tillater det heller ikke som eget mål.<sup>66</sup> Det har imidlertid vært uenighet både blant rådets medlemsland og folkerettsjurister om denne konklusjonen.<sup>67</sup>

Kravet om at angrepene må være nødvendige for å beskytte sivile tilsier at hvis regimets vilje til å angripe sivile ikke lengre er til stede, vil ytterligere angrep være folkerettsstridig. Hvorvidt regimet har *evne* til å angripe sivile er et annet spørsmål, men hvis evnen også forsvinner, taler det for at videre angrep og støtte til opprørerne vil være utenfor mandatet.

Den norske Libya-rapporten legger til grunn at det forelå vilje fra Gaddafi-regimets side til å angripe sivile under hele det norske engasjementet.<sup>68</sup> Professor i rettsvitenskap Geir Ulfstein er uenig, i det han mener regjeringen og rapporten ikke i overbevisende grad dokumenterer at det forelå vilje eller evne fra regimet etter hvert som regimets styrker stadig ble svekket og kom på defensiven.<sup>69</sup> Det er enighet om at NATO hadde en vid skjønnsmargin til å avgjøre hva som utgjorde en trussel mot sivile, og at manglende innsikt i forholdene på bakken gjør en dom vanskelig å felle. Man vet imidlertid at regimestyrkene var på defensiven allerede tidlig på sommeren, og etterhvert var det tydelig at ytterligere støtte til opprørerne ville medføre regimeendring.<sup>70</sup> Det taler for at angrepene etter dette tidspunktet hadde andre formål enn beskyttelse av sivile, noe også flere NATO-land har antydnet.<sup>71</sup> På den andre siden

*Dawn*, 24. mars 2011.

65 Stoltenberg, J. (2011). Redegjørelse av statsministeren om situasjonen i Libya og Norges deltakelse i den internasjonale koalisjonsstyrken. 29. mars 2011, Stortingsforhandlinger s. 3140.

66 Storbritannias stemmeforklaring, 17. mars 2011.

Tilgjengelig på <https://www.gov.uk/government/news/united-nations-security-council-resolution-on-libya-no-fly-zone-has-been-approved>. Frankrikes stemmeforklaring, 17. mars 2011. Tilgjengelig på <https://onu.delegfrance.org/17-March-2011Security-Council> og USAs stemmeforklaring, 17. mars 2011. Tilgjengelig på <https://20092017.state.gov/p/io/rm/2011/158576.htm>.

67 For videre henvisninger til uenighet blant statene og folkerettsjurister se artikkel av Ulfstein, Geir, i Heier, Tormod, Ottosen, Rune og Tvedt, Terje, *Libya – Krigens uutholdelige letthet*, 1. utgave (Oslo 2019).

68 Norge avsluttet sitt engasjement 1. august 2011, og Gaddafi ble drept den 20. oktober 2011.

69 Ulfstein 2019.

70 Dette fremkommer blant annet i den norske Libya-rapporten, se side 129 og 176 og Ulfstein 2019 s. 98.

71 Statslederne for USA, UK og Frankrike uttalte allerede i april 2011 at det var umulig å se for seg en fremtid i Libya med Gaddafi som leder, se B. Obama, D. Cameron og N. Sarkozy,

er det usikkert hva som ville skjedd med trusselen mot befolkningen dersom NATO trakk seg ut tidligere. Ville regimestyrkene fått tilbake overtaket, og igjen angrepet sivile? Dette virker som en risiko NATO ikke ville ta, selv om det kanskje var å strekke mandatets rekkevidde.

### *Ble maktbruken autorisert i tråd med R2P-kriteriene?*

Et sentralt spørsmål i Libya-konflikten er om trusslene og overgrepene mot sivile oppfylte kravet til en R2P-situasjon. På beslutningstidspunktet for intervensjonen var det bred enighet om at overgrepene mot sivile i Libya gjorde dette. Det at både Kina og Russland ikke la ned veto mot intervensjon illustrerer det. Etterhvert som opptøyene utviklet seg til en væpnet konflikt, kom det advarsler fra blant annet FNs høykommissær for menneskerettigheter og regionale organisasjoner som den Afrikanske Union (AU) om alvorlige overgrep mot sivile.

I etterpåklokskapens lys har det imidlertid fremkommet forhold som taler for at bildet var mer nyansert. Gaddafi-regimet gjorde seg utvilsomt skyldig i visse overgrep, men det fantes lite informasjon om ordrer om systematiske og målrettede angrep mot sivile. Det er også flere kilder som tyder på at mange av opprørerne var bevæpnet og voldelige helt fra starten av konflikten,<sup>72</sup> og Amnesty International avdekket at opprørsgrupper i Libya fabrikerte bevis på vold mot sivile, ble begått av regimet.<sup>73</sup>

I den norske Libya-rapporten slås det fast at Norge *ikke* hadde egen kunnskap om angrep på sivile, men at man lente seg på Sikkerhetsrådets informasjon.<sup>74</sup> England var sammen med Frankrike de som sterkest presset på for intervensjonen og uttrykte behovet for å beskytte sivile.<sup>75</sup> Til tross

for dette slår den britiske rapporten om Libyakrigen fast at anklagene om overgrep mot sivile var sterkt overdrevet. Rapporten viser også at en stor del av opprørerne bestod av islamistiske ekstremister og tidligere Al-Qaida krigere.<sup>76</sup> Selv om situasjonsforståelsen av forholdene i Libya kan ha vært mangelfull, virker det likevel som at informasjonen på beslutningstidspunktet tilsa at forholdene i Libya var en R2P-situasjon.

Kriteriet om at andre tiltak enn militær intervensjon må være uttømt, virker også å være oppfylt. Gaddafis manglende evne til å stoppe volden i landet, beskytte sivile og følge opp advarslene i resolusjon 1970/2011, ble tolket som at alle midler var uttømt og man fryktet at volden skulle eskalere. På den andre siden ble medlemslandene i Libya-resolusjon 1973/2011 oppfordret til å søke fredelige løsninger via forhandlinger med Gaddafi. AU sendte også en delegasjon for å forhandle, men dette sporet ble ikke prioritert av NATO. Antallet advarsler Gaddafi hadde fått og situasjonens akutte karakter taler likevel for at alle tiltak var uttømt.

Kriteriet om at intervensjonen må være proporsjonal virker også å ha vært oppfylt. Forbrytelser av den karakter man trodde ble begått i Libya, gir beslutningstakerne et stort handlingsrom når det kommer til militære tiltak. I en slik situasjon fremstår også regimeendring som et tiltak som kan forsvares, forutsatt at regimet truer sivile. Hvorvidt maktbruken kan anses proporsjonal sett i etterpåklokskapens lys, er et annet spørsmål.

Når det gjelder kriteriet om at maktbruken i sum skal medføre flere positive enn negative konsekvenser for sivilbefolkningen, er det som med Irak-krigen tvilsomt om invasjonen hadde realistiske muligheter til å lykkes med dette. Selv om det *kan* være proporsjonalt å bombe frem et regimeskifte, er det ikke sikkert det er en løsning med realistiske muligheter for å medføre en overvekt av positive konsekvenser for befolkningen.

Det er som med Irak-krigen vanskelig å treffe noen sikker konklusjon når det gjelder

«Libyas Pathway to Peace», New York Times (14.april 2011).

72 FN-sambandet om Libya 2018 og Den britiske Libya-rapporten.

73 FN-sambandet om Libya 2018.

74 Den norske Libya-rapporten, s. 65.

75 Ashley Deeks, «The NATO Intervention in Libya – 2011», redigert av Tom Ruys og Oliver Corten i *The Use of Force in International Law*, Oxford 2018, s. 750 og s. 752 (Deeks 2018).

76 The House of Commons Foreign Affairs Committee, *Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*, 2016 (Den britiske Libya-rapporten).

dette kriteriet. Men, hvis det internasjonale samfunnet, inkludert NATO, skulle ha realistiske forventninger om å bedre situasjonen i Libya på lang sikt, burde man ha sett for seg og planlagt for at krigen ville medføre store utfordringer. Irak-krigen tydeliggjorde hvor vanskelig det er å håndtere grunnleggende utfordringer som å stabilisere sikkerhets-situasjonen i et land etter fjerningen av en diktator. Til tross for at det lenge var klart at det kunne oppstå et maktvakuum etter et regimeskifte, var det ingen NATO-land som sa seg villige til å bidra med bakkestyrker<sup>77</sup> for å hindre et slikt scenario.<sup>78</sup> Det er et forhold som kan ha svekket sjansen for at krigen skulle medføre en overvekt av positive konsekvenser for landet.

### Syria 2017–2018

I januar 2011 oppsto det demonstrasjoner mot regimet til President Bashar Al Assad. Opptøyene ble slått hardt ned på av myndighetene og konflikten utviklet seg til en borgerkrig.<sup>79</sup> Den 14. september 2013, etter gjentatte beskyldninger om kjemiske angrep, ratifiserte Syria konvensjonen for kjemiske våpen og samtykket til destruksjon av våpnene.<sup>80</sup> Hverken konvensjonen eller destruksjonen ble imidlertid overholdt. Den 4. april 2017 ble kjemiske våpen nok en gang brukt i Syria. Sikkerhetsrådet møttes den 5. april, men på grunn av uenighet om hvem av partene i Syria som stod bak angrepet ble det ingen resolusjon.<sup>81</sup> Den 7. april 2017 avfyrte USA missiler mot syriske mål, og omtrent ett år senere ble nye angrep gjennomført, da

med støtte fra Frankrike og Storbritannia.

### R2P og amerikansk maktbruk i Syria

Sikkerhetsrådet autoriserte ikke maktbruk i forkant av angrepene. President Donald Trump ga i sin kunngjøring om angrepene ingen klare holdepunkter for hva som er det rettslige grunnlaget for maktbruken.<sup>82</sup> Argumentasjonen fra Trump kan både tolkes som en henvisning til retten til selvforsvar og til Syrias mislykkede overholdelse av resolusjon 2118 (2013). Ingen av grunnlagene virker imidlertid å være i samsvar med internasjonal rett, i og med at det hverken forelå noe væpnet angrep eller en resolusjon med mandat.

I tillegg ba Trump om at alle «civilized nations join us in seeking end to the slaughter and bloodshed in Syria». Uttalelsen har et humanitært preg over seg. Frankrike pekte også på behovet for humanitær hjelp,<sup>83</sup> mens Storbritannia eksplisitt forsvarte angrepens legitimitet ved å vise til humanitær intervensjon som rettslig grunnlag.<sup>84</sup> Tidligere har også britene og Frankrike underbygget trusler mot Assad med direkte henvisninger til R2P.<sup>85</sup>

Angrepene møtte blandede reaksjoner fra andre stater og organisasjoner. Flere vestlige land uttrykte støtte til angrepene,<sup>86</sup> mens stater som Russland, Iran og delvis Kina var kritiske og anså maktbruken som aggresjon. Mange folkerettsjurister vurderer angrepene som brudd med folkeretten, selv om de frem-

77 Ordlyden i Libya-resolusjonen forbød en okkupasjonsstyrke i Libya. Dette ble tolket som et forbud mot «boots on the ground». Men ved at NATO-landene senere utelukket å sette mannskap på bakken, forsvant også muligheten for å gjøre det på et senere tidspunkt.

78 Rapport fra NATO-delegasjonen, «NATO. Libya – uformelt møte», 14. juli 2011.

79 Uttalelsene fra sikkerhetsrådets president (3. juli 2011) UN Doc S/PRST/2011/16.

80 I februar 2017 foreslo Frankrike, USA og Storbritannia en resolusjon til Sikkerhetsrådet som blant annet innebar økonomiske sanksjoner, men ikke maktbruk. Kina og Russland la imidlertid ned veto.

81 Anne Lagerwall, «Threats of and Military Strikes Against Syria» redigert av Oliver Corton og Tom Ruys i *The Use of Force in International Law*, Oxford 2018, s. 832 (Lagerwall 2018).

82 Kunngjøring fra USAs president Donald Trump om Syria, 6. april 2017, hentet 27. september 2018 på <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/06/statement-president-trump-syria>.

83 Uttalelser av Theresa May og Emmanuel Macron om angrepene på Syria, «Statements by Theresa May and Emmanuel Macron on the Syria Strikes», *New York Times*, 13. april 2018.

84 Offisiell uttalelse på den britiske regjeringens nettsider, *Syria action – UK government legal position*, 14. april 2018, hentet 4. november 2018 på <https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-ukgovernment-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position>.

85 Se f.eks. UNGA Verbatim Records (24. september 2013) A/68/PV.32 (Frankrike) og House of Commons debate on Syria and relevant document related to the debate (29. august 2013).

86 Se f.eks. UNSC Verbatim Records (7. april 2017) UN Doc S/PV.7919, 5 for Storbritannia og UNSC Verbatim Records (7. april 2017) UN Doc S/PV.7919, 9 for Frankrike.



står legitime, slik som i Kosovo.<sup>87</sup>

### *Ble maktbruken autorisert i tråd med R2P-kriteriene?*

Kriteriet om FN-mandat er ikke oppfylt for angrepene i Syria, da ingen av angrepene har vært autorisert av Sikkerhetsrådet. Når det gjelder kriteriet om at det må foregå overgrep mot sivile, virker det derimot klart at dette er oppfylt. Gjentatte ganger har det kommet rapporter om forbrytelser som er å regne som krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten.<sup>88</sup> Til tross for dette har rådet vært lammet, kanskje som et resultat av de politiske uenighetene som oppstod blant vetomaktene i forbindelse med Libya-operasjonen.

Kriteriet om at andre tiltak enn maktbruk må være uttømt synes også å være oppfylt. Regimet til Assad har fått en rekke advarsler og sanksjoner fra både stater, AU og FN. Tatt den fastlåste situasjonen i Sikkerhetsrådet i betraktning, er det gode grunner for at USA og flere andre stater mente at alle andre tiltak enn maktbruk var utilstrekkelige. Ytterligere forhandlinger i Sikkerhetsrådet eller andre tiltak mot Assad ville neppe ført frem.

Det er gode grunner som taler for at angrepene både har vært proporsjonale og medført flere positive konsekvenser enn negative. Angrepene har vært av en begrenset karakter og utelukkende vært rettet mot militære mål tilknyttet angrep mot sivile. Dette gjelder bl.a. en syrisk luftbase antatt å være kilden til bruken av kjemiske våpen i 2017, og to anlegg for kjemiske våpen i 2018.<sup>89</sup> Slike angrep svekker regimets kapasitet til å kunne angripe sivile, samtidig som de kan ha en preventiv effekt. Det taler for at angrepene medfører positive konsekvenser for sivile og fremstår proporsjonale. Den største

negative konsekvensen er at dette blir gjort uten FN-mandat, noe som kan svekke FN og rådets integritet. Angrepene i Syria synes derfor å oppfylle alle R2P-kriteriene utenom det viktigste, som er FN-mandat.

### **Konklusjon**

Denne insighten viser at R2P har påvirket folkerettens regler om adgangen til bruk av makt hovedsakelig på to måter. For det første var R2P en sentral del av Sikkerhetsrådets beslutning om å autorisere maktbruk i Libya. Det var første gang beskyttelse av sivile mot overgrep ble vurdert å være en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, slik at rådet kunne autorisere maktbruk i en nasjonal konflikt. Selv om R2P bygger på en lang tradisjon av lignende ideer, virker det som FNs støtte til R2P i 2005 har påvirket Sikkerhetsrådet til å ta utviklingen et steg videre. Riktignok ble bruk av militærmakt autorisert for å gjenopprette fred og yte humanitær hjelp i Somalia i 1990, noe som tilsier at R2P ikke alene har utvidet, men heller utviklet forståelsen og bruken av vilkårene i FN-pakten. Uttalelsene til Norges daværende statsminister, Jens Stoltenberg, under Libya-konflikten illustrerer dette, i det han understreket at overgrep mot sivile ikke er et lands indre anliggende.<sup>90</sup>

For det andre har stater vist til R2P som eget grunnlag for maktbruk uten FN-mandat. Hverken R2P-resolusjonen eller Sikkerhetsrådets bruk av R2P tilsier at det er lovlig etter folkeretten. Likevel viser fraværet av kraftig kritikk i Georgia og Syria at land kan være villige til å akseptere maktbruk hvis formålet er humanitært. En slik tilnærming kan også spores i etterkant av NATOs operasjon i Kosovo. Flere av angrepene fremstår derfor ulovlige, men legitime. Det er en utfordring for FN og det internasjonale samfunnet. Når stater anvender militærmakt uten mandat fra FN, kan det bidra til å undergrave den internasjonale rettsorden og dermed også norske interesser. Kritikken mot Irak-krigen viser likevel at verdens-

87 Se f.eks. Lagerwall 2018, s. 853. For støtte til angrepene se f.eks. Harold Hongju Koh, "Not Illegal: But Now the Hard Part Begins", *Just Security*, 7. april 2017.

88 Uttalelse fra sikkerhetsrådets president (3. juli 2011) UN Doc S/PRST/2011/16.

89 The Guardian, "World reacts to overnight strikes on Syria by US, UK and French forces", 14. april 2018, hentet den 6. November 2018 <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/14/airstrikes-syria-world-reacts-bombing-us-uk-french-forces>.

90 Regjeringen.no/Stoltenberg II 2011 29.3.

samfunnet ikke aksepterer intervensjoner hvor de humanitære motivene ikke fremstår troverdige.

Når det gjelder Irak-krigen, virker ingen av R2P-kriteriene å ha vært oppfylt. Kriteriet om flere positive enn negative konsekvenser, er det likevel vanskelig å si noe sikkert om, men det faktum at de humanitære argumentene hovedsakelig kom i etterkant av intervensjonen svekker troverdigheten av at intervensjonen kunne forsvares på humanitært grunnlag.

I Georgia-konflikten virker heller nesten ingen av kriteriene å være oppfylt. De russiske anklagene om folkemord har ikke blitt underbygd med troverdig informasjon. Det tilsier at R2P-kriteriet om alvorlige forbrytelser mot sivile ikke var oppfylt. Hverken et ønske om løsrivelse eller en eventuell borgerkrig er forhold som nødvendigvis er en R2P-situasjon. Man ser imidlertid at russernes påstander om forbrytelser mot sivile legitimerer maktbruken mens den foregår, og dermed hindrer kritikk. Selv om påstandene skulle vise seg å være falske i etterkant, vil det da være vanskeligere å reagere for det internasjonale samfunnet.

I Libya-konflikten virker alle kriteriene i utgangspunktet å være oppfylt, kanskje med unntak av at intervensjonen i sum skal medføre en overvekt av positive konsekvenser. Utviklingen i etterkant støtter det sistnevnte. FN tok riktignok styring over prosessen i landet etter regimeskiftet og forsøkte å opprette stabilitet og demokrati.<sup>91</sup> Men akkurat som for Irak har FNs spesialutsending til Libya uttalt at det største nederlag var de manglende fremskrittene rundt sikkerhetssituasjonen i landet.<sup>92</sup> Selv om FN og NATO planla for at intervensjonen skulle medføre en bedring av forholdene i Libya, var de ikke i nærheten av å lykkes. Både i Irak og Libya kan vesten anses å ha vunnet krigen, men tapt freden.

Angrepene i Syria virker å oppfylle alle R2P-kriteriene, utenom FN-mandat. I og med at det virker klart at det har foregått

forbrytelser som omfattes av R2P i Syria, blir konflikten illustrerende for at R2P er avhengig av et godt samarbeid i Sikkerhetsrådet. Krigen i Syria fremstår som et klart eksempel på en krise hvor R2P kunne blitt brukt til å beskytte sivile.

### *R2P – veien videre?*

Libya-krigen var på mange måter et gjennombrudd for R2P, men utfallet av intervensjonen har ført til mye kritikk. Sikkerhetsrådet viser likevel stadig til R2P, som i forbindelse med mandater til fredsbevarende styrker.<sup>93</sup> Likevel virker det som samarbeidsklimaet i Sikkerhetsrådet vil forhindre en ny resolusjon av samme karakter som Libya i 2011 i nær fremtid. Libya-operasjonen må ta sin del av skylden for mistilliten som preger forholdet mellom stormaktene i dag. Det vide mandatet med få klare begrensninger var et produkt av svært alvorlige anklager mot Gaddafi, tidspress og medienes dekning.<sup>94</sup> Det ga grobunn for uenighet. Når og hvis et fremtidig mandat om beskyttelse av sivile med maktbruk gis igjen, bør det være klart hvilke rammer som ligger til grunn og hva som er ønsket slutttilstanden på mandatet. Hva skjer med mandatet hvis trusselen mot sivile forsvinner? Er målet regimeskifte eller å tvinge landets ledelse til forhandlinger og til å innføre demokratiske rettigheter?

En annen utfordring er å skape en enighet om hva som er en R2P-situasjon. Med bedre samarbeidsklima kunne Sikkerhetsrådet brukt R2P til å begrunne maktbruk og andre tiltak i Syria og Yemen. I det minste kunne rådet gitt et mandat likt resolusjon 814/1993 for Somalia, som ga FN-styrker autorisasjon til å bruke makt for å yte humanitær bistand. Det gjenstår å se om R2P blir en del av fremtidige mandater for å beskytte sivile, bidrar til utvikling av en sedvane utenfor

91 Se f.eks. rapporter fra NATO-delegasjonen "NATOs forsvarsministermøte 8-9.6.11".

92 Ian Martin, "The United Nations' Role in the First Year of the Transition", redigert av Peter Cole og Brian McQuinn, i *The Libyan Revolution and its Aftermath*, London 2015, s. 150.

93 F.eks. før Libya-resolusjon 1973/2011 hadde Sikkerhetsrådet bare vist til R2P i 4 resolusjoner, men i perioden mars 2011 og august 2014 viste Sikkerhetsrådet til R2P i 19 resolusjoner, jf. Evans 2015, s. 35.

94 Eksempler på norske avisoverskrifter i tiden før intervensjonen var f.eks. «Et varslet folkemord» i Aftenposten 18.3.2011 og «Helvetes porter er åpnet» i dagbladet 22.2.2011.

FN-systemet, eller blir glemt. Hvis det skulle utvikle seg en sedvane som gjør maktbruk uten FN-mandat *lovlig* etter folkeretten, vil det gjøre FN mindre viktig og svekke det internasjonale samfunnet, og på mange måter oppfylle bekymringene til Kofi Annan fra år 2000<sup>95</sup> om at FN kunne miste sin rolle som konfliktløser.

---

95 FNs Generalsekretær Kofi Annan, *We the Peoples*, New York 2000 (Millennium Report).

## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

## INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

**Institutt for forsvarsstudier** (IFS) er en del av Forsvarets høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Akershus festning, bygning 10  
Postboks 1550 Sentrum  
0015 OSLO  
E-post: [info@ifs.mil.no](mailto:info@ifs.mil.no)  
[ifs.forsvaret.no](http://ifs.forsvaret.no)

Illustrasjon: Folk og forsvar

## OM FORFATTEREN

**Jonas Altinius** er vernepliktig jurist ved Forsvarets høgskole og har en mastergrad i rettsvitenskap fra Universitetet i Tromsø fra 2018. Han skrev sin masteravhandling innenfor folkerett og har vært ansatt som universitetslektor ved det juridiske fakultet, UiT.

